

Cunha, M. (1999). A intervenção na cidade existente. *Millenium*, 13

A INTERVENÇÃO NA CIDADE EXISTENTE

MARIA LUÍSA S. OLIVEIRA E CUNHA *

* Licenciada em Planeamento Regional e Urbano.

"Os conceitos e processos de intervenção sistemática na cidade existente têm evoluído significativamente ao longo das últimas décadas e, em consequência, mudaram de intenção e de figura os instrumentos de planeamento e projecto bem como a organização da gestão. Por **intervenção na cidade existente** entendemos o conjunto de programas e projectos públicos ou de iniciativas autónomas que incidem sobre os tecidos urbanizados dos aglomerados, sejam antigos ou relativamente recentes, tendo em vista: a sua reestruturação ou revitalização funcional (actividades e redes de serviços); a sua recuperação ou reabilitação arquitectónica (edificação e espaços não construídos, designadamente os de uso público); finalmente, a sua reapropriação social e cultural (grupos sociais que habitam ou trabalham em tais estruturas, relações de propriedade e troca, actuações no âmbito da segurança social, educação, tempos livres, etc.)"

Nuno Portas, "Notas sobre a intervenção na cidade existente".

"Tal como as pessoas, as sociedades e os povos possuem uma memória colectiva que constitui parte essencial da sua identidade como grupo e cuja perda poderá causar graves perturbações. Sabe-se que esta memória colectiva constitui um quadro de referência fundamental para o equilíbrio psicológico necessário para reagir às mudanças que constantemente se prefiguram nas nossas cidades". (Teresa Barata Salgueiro, in "A cidade em Portugal").

A identidade colectiva do grupo, o prestígio das famílias dominantes e o saber técnico foram os pólos de interesse que organizaram a memória colectiva até ao momento em que se tornou possível a celebração de acontecimentos através da sua inscrição em monumentos (elementos materiais resultantes do poder de perpetuação das sociedades históricas). Muitos destes monumentos são involuntários e subsistiram sem que ninguém o tenha deliberado; outros são intencionais, tendo sido edificadas propositadamente

para recordar um feito ou uma pessoa, ou um grupo, e durante séculos foram os únicos a ser preservados e venerados.

No século passado aumentou o interesse pelos testemunhos de épocas e vidas passadas, tal como por culturas, civilizações e paisagens diferentes das europeias. A documentação das ruínas e dos edifícios monumentais isolados assume grande valor e a sua conservação e preservação inspiram a primeira Legislação sobre Salvaguarda do Património. O interesse pelos "monumentos históricos", enquanto documentos de alto valor arquitectural e cultural, visava a sua reconstituição, realce e protecção, traduzindo-se, na prática, no seu isolamento, esquecendo-se, ou mesmo destruindo, parte da zona envolvente, ainda que esta fosse igualmente histórica.

A **conservação, restauro e reconstituição** dizem respeito à intervenção no edifício por meio de obras que visam a sua manutenção, mas, enquanto que a conservação implica apenas pequenas reparações periódicas, o restauro e a reconstituição envolvem uma intervenção mais profunda, determinada por um estado mais adiantado de degradação. Para muitos, estes restauros são polémicos e demonstram falta de respeito. A primeira Carta de Atenas sobre a conservação de monumentos defendia que esta devia ser feita pela manutenção regular destes de modo a terem uma ocupação efectiva, condenando as reconstruções integrais, o emprego de materiais modernos, recomendando a supressão de publicidade, postes e fios de electricidade perto de monumentos, e a cautela com as novas construções nas suas imediações.

Em 1943 surgiu uma nova Carta de Atenas, publicada por Le Corbusier. Nela se refere que, embora a salvaguarda de edifícios ou de conjuntos urbanísticos com valor cultural seja muito importante, não se pode sacrificar a qualidade de vida das populações, defendendo-se a necessidade de construir novas cidades que respondessem aos direitos fundamentais do indivíduo (habitação, trabalho, circulação, recreação).

Foi nestas ideias que se inspirou a **renovação urbana**, uma prática mediante a qual se procede à substituição das estruturas físicas existentes, envolvendo a demolição de áreas mais ou menos vastas, para as transformar em vias rápidas, viadutos, parques de estacionamento, edifícios para escritórios e habitação, adaptando as cidades herdadas às "necessidades da vida moderna". A renovação urbana foi uma prática muito utilizada nos E.U.A. quando havia dificuldade de expansão dos CBD's (Central Business Districts), e também em várias cidades europeias ocidentais no pós-guerra.

Em 1964, a Carta de Veneza ampliou a noção de "monumento histórico da obra arquitectónica isolada ao sítio rural e urbano que testemunhe uma civilização particular, uma evolução significativa ou um dado acontecimento histórico".

Em 1972, na Convenção para a protecção do Património Mundial, Cultural e Natural, distinguiram-se as noções de património cultural e património natural, aceitando-se que o primeiro é constituído por monumentos, conjuntos e locais de interesse.

Segundo a Recomendação de Nairobi (1976), relativa à salvaguarda dos conjuntos históricos e à sua função na vida quotidiana, deve considerar-se que os conjuntos históricos e o seu enquadramento formam um património universal e que "a sua salvaguarda e integração na vida colectiva (...) devem constituir uma obrigação para os governos e para os cidadãos dos estados em cujos territórios se encontram".

Reconhece-se como conjunto histórico ou tradicional "todo o grupo de construções e de espaços (...) que constituam um estabelecimento humano, tanto em meio urbano como em meio rural, e cuja coesão e valor são reconhecidos do ponto de vista arqueológico, arquitectónico, pré-histórico, histórico, estético ou sociocultural", merecendo menção especial os antigos bairros urbanos e os conjuntos monumentais homogéneos, e entende-se por salvaguarda "a identificação, a protecção, a conservação, o restauro, a manutenção e a revitalização dos conjuntos históricos ou tradicionais e o seu enquadramento".

O realce dado ao enquadramento dos tecidos históricos deve-se ao aumento da densidade e da escala das novas edificações, que destroem frequentemente esse enquadramento e o carácter dos valores adjacentes, considerando-se erradas tanto a destruição da envolvente de um monumento para o tornar mais visível como a colocação de edificações cuja volumetria ou estética o agridem.

É um documento bastante pormenorizado quanto aos meios de salvaguarda, e salienta que estas acções devem associar a contribuição da autoridade pública à dos proprietários, dos habitantes e utentes "cuja iniciativa se estimularão". Salienta também a necessidade de acompanhar a protecção e restauro por actividades de animação, sendo para isso "essencial manter as funções existentes, em particular, o comércio e o artesanato, e criar outras novas", e de utilizar os edifícios ou conjuntos protegidos para não transformar as áreas sem vida que apenas se visitam como as "ghost towns" (cidades fantasmas) do oeste americano.

Passa a falar-se em **reabilitação, reutilização e revitalização de zonas urbanas**, sendo a reabilitação um processo integrado sobre uma área que se pretende manter ou salvaguardar. Envolve o restauro ou conservação dos imóveis, a que alguns chamam de reabilitação física, e a dinamização do tecido económico e social, chamada revitalização funcional (a manutenção de um bairro implica a conservação das suas características funcionais e o aumento da sua capacidade de atracção, quer para as pessoas que lá habitam quer para o exercício de actividades económicas e sociais compatíveis com a residência).

Em 1986 (em Toledo) surge a Carta Internacional de Salvaguarda de Cidades Históricas (ratificada em 1987 pela Assembleia Geral do Icomos), que se aplica "às cidades e aos centros ou bairros históricos com o seu enquadramento natural ou construído que, para além da sua qualidade de documento histórico, exprimam os valores das civilizações urbanas tradicionais. (...) Os valores a preservar são o carácter histórico da cidade e o conjunto de elementos materiais e espirituais que exprimem a sua imagem". Destacam-se destes elementos a morfologia urbana, a tipologia e o aspecto dos edifícios, as relações da cidade com o seu enquadramento e as diversas funções adquiridas pela urbe.

A Convenção para a Salvaguarda do Património Arquitectónico da Europa (Granada, 1985) teve em vista desenvolver e aprofundar uma acção concertada entre os governos dos estados signatários. Nesta convenção foi redigida a Carta Europeia do Património Arquitectónico, que pretende lançar bases para a coordenação de esforços a nível da Europa, procurando uma perspectiva comum e os princípios gerais que devem guiar a acção dos governos e dos cidadãos em face do património arquitectónico. Introduz-se a metodologia da conservação integrada, que implica a disponibilidade de meios jurídicos, administrativos, financeiros e técnicos, e cujo sucesso depende da participação de todos.

Os centros históricos são considerados como um dos mais importantes problemas das cidades sendo "necessário mantê-los e revitalizá-los devido aos valores culturais que transportam. Estes testemunhos vivos de épocas passadas são uma expressão da cultura e um dos fundamentos da identidade do grupo social, vector indispensável face aos perigos da homogeneização e despersonalização que caracterizam a civilização urbana contemporânea" (Teresa Barata Salgueiro, in "A cidade em Portugal").

Os conceitos de património e de métodos usados para com ele lidar têm vindo a ser alargados. Aos valores culturais juntaram-se os sociais e os elementos naturais, passando-se da consideração do monumento isolado para a de conjunto com valor (que pode ser estético, cultural ou social).

Os bairros antigos nem sempre são "centros", nem históricos, e o seu valor não se limita ao dos edifícios, sendo também importantes o valor de localização para os que lá residem ou trabalham, o valor

dos investimentos que receberam e a coexistência de diferentes formas de vida e de actividades. A intervenção nestas áreas não se pode fazer sem a participação dos habitantes e utilizadores, que devem ser beneficiados com o processo: "o melhoramento do habitat deve constituir um dos objectivos fundamentais da salvaguarda" (Carta de Salvaguarda das Cidades Históricas), e como a intervenção nas áreas antigas pode beneficiar toda a cidade a Carta acrescenta que "a participação e a implicação dos habitantes de toda a cidade são indispensáveis ao sucesso da salvaguarda (...) e nunca se deve esquecer que a salvaguarda das cidades e bairros históricos respeita, em primeiro lugar, aos seus habitantes".

Todas as experiências de recuperação de áreas antigas focam a conveniência em manter a habitação melhorando as condições de habitabilidade, as pequenas oficinas que fornecem empregos localmente, os locais de encontro e convívio, em paralelo com a reformulação do sistema de trânsito e estacionamento. Não existe receita para estas intervenções, que têm de ser adequadas às condições locais da cidade e do país, tendo em conta os meios legislativos e financeiros disponíveis.

O conceito de intervenção na cidade existente distingue-se da produção urbana de extensão ou criação de novos aglomerados, das intervenções sobre o património que apenas visam o seu restauro monumental e do conceito de renovação urbana.

Este conceito não sacraliza toda a edificação pelo facto de já existir, mas toma como um dado económico e cultural a estrutura e forma da cidade, dos seus bairros e centros, dos seus edifícios, ruas ou quintais, e como um dado social a trama de relações sociais e de actividades que aquelas estruturas físicas suportam e reflectem. Mas esta intervenção não se deve reduzir à encomenda de planos, como acontece em numerosos países, e recentemente em Portugal, onde não se sabe com que critérios e muito menos com que sequência.

A ideia de que ter um plano é já intervir é errada e perigosa porque se aceitou a separação entre plano e capacidade de intervir (corrompendo o próprio conceito de planeamento) e porque frequentemente se reduzem estudos a catálogos, propostas de regulamentos físicos e redesenhos de estruturas para executar não se sabendo nem quando nem por quem.

Comum a estes estudos é o seu isolamento dos órgãos de poder e o não serem concebidos em função de políticas ou medidas de intervenção pública directa ou indirecta dirigidas à recuperação do parque edificado. São instrumentos limitados a algumas variáveis físicas da questão (que se têm multiplicado ultimamente) e não permitem sequer uma avaliação da pertinência das análises ou dos efeitos das propostas que desenham. São em regra pormenores dos planos gerais de urbanização, apenas lhes

acrescentando detalhes de forma, e não têm em conta os agentes que vão intervir (nem os seus comportamentos, nem os seus recursos).

A ampliação do conceito de património arquitectónico até à actual concepção, que procura a integração física e social de cada área no conjunto urbano, não proibindo, no entanto, acções mais ou menos profundas sobre os tecidos herdados; a tomada de consciência pelos órgãos da administração local da importância dos seus conjuntos urbanísticos com valor, assim como da necessidade da sua utilização; os movimentos sociais que surgem nos bairros históricos, que se opõem à erradicação das famílias residentes; e a crise na arquitectura urbana, que levou os profissionais a voltarem a aprender com a cidade, contribuíram para inovar o conceito de cidade existente (formado a partir da discussão sobre os centros históricos).

Nas últimas décadas ganhou corpo uma nova política urbana, rompendo com as concepções que dominavam as acções de intervenção: a renovação urbana e o conceito de centro histórico. Esta nova política é sensível aos sintomas de mudança nas tendências, como a saturação da procura de nova habitação colectiva, de espaços comerciais e escritórios, a restrição de investimentos em novas instalações industriais e as preocupações políticas de defesa da residência central de camadas populares e do emprego disseminado nos centros urbanos.

Mais do que oferecer novos bairros, a administração confronta-se hoje com a plena utilização do seu stock habitacional (assim como de zonas de comércio, de oficinas, entre outras). Neste stock incluem-se os segmentos mais antigos que só se podem revalidar se forem sujeitos a acções de reabilitação de edifícios, obras de saneamento e arranjo de espaços públicos, de instalação e de animação de equipamentos públicos ou das colectividades. Esta nova política urbana prevê a melhor utilização possível da cidade pela colectividade e considera a intervenção no existente e a expansão nova acções complementares interdependentes na atribuição de investimentos e nas preocupações dos serviços municipais. O capital social adquire um valor que se sobrepõe ao do capital edificado, e estes devem ser articulados através de complexas relações económicas, jurídicas ou afectivas (segurança social, educação, animação cultural, inquilinato, emprego, etc.).

As mudanças na política em relação à cidade existente implicam mudanças a nível institucional e uma procura de instrumentos de intervenção adequados aos critérios e objectivos das intervenções que se visam. A evolução dos conceitos e as novas práticas são acompanhadas pelo crescente protagonismo que o poder local ganha na condução da política urbana. A conjugação dos diversos agentes e dos diversos níveis de actuação num processo é a chave do êxito da intervenção na cidade existente. No

mesmo território devemos encontrar medidas diferentes, desde a concessão da licença de obras à organização de cooperativas de consumo ou de produção, que devem estar integradas, sempre que possível, no mesmo programa.

Um ministério ou um instituto de âmbito nacional não poderão, por si sós, conduzir tarefas tais como a de interessar vários agentes públicos ou privados, organizar as prioridades de actuação de forma a obter efeitos favoráveis às acções seguintes, dimensionar as intervenções em função dos recursos e descobrir novos recursos não convencionais. Da mesma forma que, dadas as competências e recursos actuais dos municípios, não podemos esperar que todas as actividades referidas sejam conduzidas por estes exclusivamente, também a iniciativa e a coordenação, isto é, a programação, deve residir no nível democrático mais próximo do teatro de operações e dos actores directamente envolvidos - o município, senão mesmo a freguesia.

Como até agora a administração central não demonstrou capacidade de coordenar num dado terreno concreto, devem os municípios ser dotados de instrumentos legais apropriados para assegurar os meios de actuação financeiros e técnicos, podendo tornar o processo de intervenção mais rentável do ponto de vista público e mais inventivo do ponto de vista dos interessados.

Para a programação e coordenação de operações na cidade existente, com origem nos mais variados sectores e agentes, torna-se necessário, ou pelo menos conveniente, um quadro de planeamento e programação municipal que verifique a coerência dos objectivos e da delimitação das áreas de intervenção (permitindo avaliar os impactos prováveis dos outros programas municipais - transportes, equipamentos importantes, conjuntos de habitação social ou loteamentos privados, etc.); um conhecimento dos padrões de comportamento dos diversos agentes privados ou públicos com os quais se conta na operação (especial atenção às motivações de investimento de aforros, conflitos entre proprietários e moradores, potencialidades de participação e mobilização dos interessados, etc.); a criação de condições no município para conduzir o processo de forma realista não só nas fases iniciais dos inquéritos e projectos, mas sobretudo na continuidade da gestão (gente com capacidade de negociação com outras instituições e com particulares, com a preocupação de realismo na elaboração e na avaliação dos projectos e, ainda, com sentido inovador na procura de soluções).

É necessária uma organização local capaz de conduzir as operações referidas. O tipo de organização e de instrumentos técnicos a utilizar depende da envergadura e da complexidade da operação em causa e da dimensão do município onde se desenvolverá. Há duas tentações a afastar: a tecnicista, que consiste em pensar que o papel da administração está cumprido a partir do momento em que encomenda ou aprova

um plano ou estudo de reabilitação; e a burocrática, que aceita que um plano se realizará através da rotina dos serviços sectorizados e geralmente passivos da administração. Se se pretende conduzir uma dinâmica de transformação por áreas de intervenção delimitadas deve ter-se como primeira preocupação quem monta, e como, a coordenação e a dinamização das acções ao longo de um processo, escolhendo-se, a seguir, o tipo de planos ou projectos necessários e quem os deve executar.

A organização adequada depende da dimensão do município e do grau de especialização dos seus serviços técnicos (sobretudo dos que desenvolvem a política urbana) e do número e dimensão das intervenções previstas. Se se pretende actuar em distintos níveis e sectores (edifícios, circulação, jardinagem, iluminação, organização da comunidade, emprego local, etc.), o órgão de decisão política deve ter as características de uma comissão, integrando os responsáveis por cada sector, e a estrutura técnica deve incluir agentes dos serviços sectoriais correspondentes. Em municípios mais sectorizados deveria haver uma equipa temporária dotada de capacidade de decisão autónoma, prestando contas, regularmente, dos resultados obtidos, e nos municípios menos sectorizados deveria recorrer-se a equipas exteriores, desde que trabalhassem no local sob a direcção do presidente ou vereador camarário. O mais importante, independentemente do caso em questão, é que se funcione em equipa com capacidade de decisão e o mais próximo possível da área onde se vai operar (se possível dentro dela), de forma a que as acções se sucedam de acordo com um programa e respondendo aos compromissos assumidos com moradores, proprietários, comerciantes, ou outros agentes exteriores. A credibilidade da operação depende da imagem de dedicação e de desburocratização que a organização transmite e influencia o auto-investimento.

Os planos, programas ou projectos a utilizar devem ser os que dêem maiores garantias de poder relacionar as soluções propostas com os meios disponíveis, os que melhor sejam entendidos pelos eleitos e agentes interessados e os que mais facilmente se adaptem às dificuldades ou facilidades com que se deparem. As figuras de plano devem dispor de um bom relacionamento e não devem nunca reduzir o urbano ao físico. Os programas (que resultam da negociação e ajustamento que caracterizam as operações) e os projectos (guias de cada intervenção sectorial concreta - arquitectónica, de acção social, circulação, etc.) são instrumentos que se devem privilegiar por não terem um suporte legislativo tão rígido como os planos. Mas o mais importante é que se refiram claramente aos recursos programados e que identifiquem todas as acções ou fases que terão de ser executadas, por vezes, por serviços ou entidades diferentes.

Tanto os políticos como os profissionais envolvidos nestes processos devem ter em conta a especificidade dos conflitos que se levantam. Conflitos de interesses entre os agentes sociais afectados positiva ou negativamente, conflitos entre diferentes políticas do mesmo município ou entre o município e o Governo Central, e conflitos entre a dinâmica que se pode desencadear e os recursos que se conseguem mobilizar em tempo útil. Podem inventariar-se algumas das dificuldades ou conflitos que podem surgir quando se dá prioridade à intervenção na cidade existente: o aumento do valor resultante do investimento em reabilitação repercute-se nas rendas, e as famílias com fraco poder económico podem ver-se obrigadas a deixar a área; é muitas vezes difícil a apropriação de espaços pela administração (para realização de equipamentos ou simples alargamento do espaço público) devido aos escassos recursos financeiros quando é esperada pelos proprietários a valorização da propriedade; há também, por vezes, dificuldade em conciliar a permanência dos moradores com a conveniência de rejuvenescimento da composição social; podem ainda surgir obstáculos, criados pelo próprio planeamento urbano ou pela actividade do município, que decorrem do facto de ser drenada para as novas expansões a maioria do investimento. Os programas de reabilitação deparam-se ainda com a dificuldade de arranjar artífices com as características adequadas para executar este tipo de trabalhos.

É tão perigosa uma política que deixe o existente à sua sorte como uma que dê exclusividade à renovação. Devem, então, observar-se as complementaridades dos vários segmentos do mercado habitacional, tendo em conta que o processo de reabilitação é relativamente lento e que pode haver preferência por outros tipos de casa como, por exemplo a unifamiliar. Felizmente que cada vez mais se observa a troca do apartamento em edifícios colectivos pela casa unifamiliar ou pelo andar antigo reabilitado. Existe sempre o problema da rigidez da regra de limitar as zonas antigas aos seus actuais moradores, devendo ser assegurada uma certa percentagem de mudanças (por mecanismos do mercado condicionado ou por via administrativa) para que não se processe por vias travessas. A opção entre a via do mercado ou a da administração para regular o uso nas zonas reabilitadas constitui um dilema. Se, por um lado, a via do mercado leva, na maior parte das vezes, à erradicação de actuais residentes (apesar de subsídios fiscais ou créditos), por outro, a via da administração pode indicar os limites quantitativos da recuperação sistemática, limpando os vínculos através da expropriação.

As áreas de intervenção devem ter mecanismos de actuação diferenciados, devendo os proprietários e inquilinos ser incentivados às actuações directas de património municipal, procurando que os controlos administrativos funcionem apenas quando a auto-regulação dos agentes locais conduza a distorções que legitimem a substituição ao mercado. A organização dos utentes da zona é essencial para que haja equilíbrio de forças e para apoiar uma maior ou menor intervenção municipal.

O progresso deve vir da própria experiência e da sua avaliação crítica aberta.